

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-735/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

1. Az eljárás megindítása, előzmények

Egy autista gyermeket nevelő szülő fordult hozzám beadvánnyal, amelyben a segítőkutya alkalmazásával kapcsolatos problémáit osztotta meg velem. Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosá tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD) végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére, a panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem *a belügyminisztertől, valamint a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkártól.*

2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljárásból való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltóságból való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élöket.”
- *A fogyatékossgal élök kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élöket.”]

3. Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (CRPD) Kihirdetve a 2007. évi XCII. törvénnyel
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)
- A szerzödések jogáról szóló Bécsi szerzödé (Kihirdetve a 1987. évi 12. tvr.-rel)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet (SzMM rendelet)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.)

4. A megállapított tényállás

4.1. Panaszbeadvány

A panaszbeadvány szerint panaszos segítő kutya felvezetésére jogosító vizsgát tett, és személyi segítő kutyájukkal autista gyermeke mindennapjait segítik. Különböző élethelyzetekben problémát okoz a családnak – illetve panaszos tudomása szerint több érintett személynek –, hogy a segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló 27/2009. (XII. 3.) SZMM rendelet nem rendezi a felvezető (gazda), a fogyatékos személy és a segítőkutya hármaskörét, így a felvezető és a fogyatékos személy segítőkutya alkalmazásával kapcsolatos jogosultságait sem. Adott esetben például, amíg a gyermek fejlesztésen vesz részt, a felvezető (gazda) a gyermek – mint a segítő kutya által segített fogyatékos személy – nélkül nem tudja egyéb ügyeit intézni, és arra kényszerülnek, hogy otthon hagyják segítőkutyájukat; így viszont a kutya nem tudja teljesíteni feladatát, amelyre kiképezték (szorongásoldás új, váratlan helyzetekben, motiváció, figyelemelterelés, kioldás dührohamok közben, társadalmi befogadás elősegítése, szemléletformálás).

Szintén gondot okoz a segítőkutya alkalmazó személyeknek, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv) 193. § (1) bekezdés c) és d) pontjai szűkítik az SZMM rendelet segítőkutya fogalmát, és e szabálysértési tényállásban kivételként csupán a vakvezető, valamint a mozgásában korlátozott személyeket segítő kutyát jelölik meg. Az SZMM rendelet és a Szabstv vonatkozó rendelkezései közötti fenti ellentmondás következtében a segítő kutya egyéb típusaiba (hangot jelző kutya, rohamjelző kutya, személyi segítő kutya, terápiás kutya) tartozó kutyák és gazdáik eredményes vizsgájuk és kiképzésük ellenére sem tudják feladatukat teljesíteni, jogaikat gyakorolni adott esetben közforgalmú közlekedési eszközön, étel- és italüzletben, közfürdő, illetve játszótér területén, ellenkező esetben a gazdák szabálysértést követnek el.

További problémaként jelezte a panaszos, hogy a segítő kutyát alkalmazó fogyatékos személyek foglalkoztatásában is akadályként, hátráltató tényezőként jelenik meg a segítő kutya alkalmazása, mivel a munkahely nem minősül az SZMM rendelet terminológiája szerinti mindenki számára nyitott létesítménynek, területnek, aminek következtében a fogyatékos munkavállaló a munkáltató mérlegelésétől és „jóindulatától” függő kiszolgáltatott helyzetbe kerül azon kérdés vonatkozásában, hogy az önálló életvitel folytatásában segítő kutyáját beviheti-e munkahelyére.

4.2. A megkeresett minisztériumok válaszai

4.2.1. A belügyminiszter válasza

Megkeresésemben a panaszbeadványban felvetettekkel összefüggő szakmai álláspontjáról és tett, valamint tenni tervezett intézkedéseiről kértem tájékoztatást a belügyminisztertől: A tájékoztatás szerint a segítő kutya Szabstv-ben meghatározott alkalmazásával kapcsolatos problémakört a miniszter megvizsgálta, és egyetért azzal, hogy indokolt a Szabstv. 193. § „veszélyeztetés kutyával” szabálysértési tényállás (1) bekezdés c) és d) pontjainak módosítása, akként hogy az SZMM rendelet „segítő kutya” fogalma alá tartozó valamennyi segítő kutya kivételként kerüljön meghatározásra a Szabstv-ben, annak érdekében, hogy a kiképzésüknek megfelelő feladatot el tudják látni. A belügyminiszter leszögezte, hogy a Szabstv. következő módosítása során a fentiekre figyelemmel lesz.

4.2.2. A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár válasza

Megkeresésemben a panaszbeadványban felvetettekkel összefüggő szakmai álláspontjáról és tett, valamint tenni tervezett intézkedéseiről kértem tájékoztatást a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkártól. Kértem, hogy válaszában arra is térjen ki, hogy a Kormányzat miként tervezi előmozdítani a segítő kutyát alkalmazó személyek jogérvényesítését, társadalmi befogadását, foglalkoztatását, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés számukra való biztosítását.

Az államtitkár válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy az SzMM rendelet szabályozza a segítő kutya, mint a fogyatékossgal élő személyt az egyenlő esélyű hozzáféréshez fűződő joga gyakorlásában, önálló életvitelének elősegítésében, illetve a veszélyhelyzet elhárításában segítő, rehabilitációs feladatokat ellátó, a külön jogszabályban meghatározott állat-egészségügyi követelményeknek megfelelő kutya fogalmát.

A megfelelően kiképzett kutya segítő-támogató funkciója konkrét fogyatékossgátípushoz adaptált, így az SzMM rendelet a segítő kutya alkalmazásához fűződő „mentességeket” és jogosultságokat a támogatott fogyatékos személy jelenlétéhez köti. Az Államtitkárság megkeresésére az SzMM rendeletnek megfelelően, pályázat útján kijelölt szakmai közreműködői szervezet, a Magyar Terápiás és Segítőkutya Szövetség Egyesület (a továbbiakban: MATESZE) jelezte, hogy a panaszos beadványában vázolt probléma leginkább azokban az esetekben jelentkezik, amikor a felvezető (gazda) és a fogyatékos személy nagyobb távolságról érkezik olyan eseményre (pl. fejlesztés), ahol a segítő kutya felügyelete nem megoldott. Ezekben az esetekben a nagy távolság miatt életszerű, hogy a felvezető a fogyatékos személy elfoglaltsága alatti napi programjába olyan tevékenységeket is beilleszt, amiben a segítő kutya – a felvezető kiképzőhöz, vagy a segítő kutyát önállóan alkalmazó fogyatékos személyhez képest kevesebb jogosultsága miatt – nem tud részt venni. *Az SzMM rendelet keretei között azonban nem talált a tárca olyan szabályozási megoldást, ami az esetlegesen előforduló visszaélések, vagy a funkcióhoz szorosan nem kapcsolódó, parttalan segítő kutya használat veszélyét ne hordozná magában.* A közreműködő szervezettel további egyeztetéseket folytatnak a helyzet rendezésére.

Emellett kiemelendő, hogy az SzMM rendelet hatályba lépése óta eltelt időszak tapasztalata szerint a társadalmi élet szereplői egyre több ismerettel rendelkeznek és elfogadást tanúsítanak a segítő kutyát alkalmazók iránt, ami befolyással van a segítő munkát átmenetileg közvetlenül nem végző, egyéb tevékenységet végző fogyatékos személyre várakozó segítő kutyák elfogadására és felügyeletére is. A Szabstv. vonatkozó rendelkezései az államtitkár álláspontja szerint sincsenek összhangban az SzMM rendelettel. Az ellentmondás feloldása érdekében a tárca felvette a kapcsolatot a Belügyminisztérium illetékes államtitkárával. Az államtitkárság szabályozási javaslata alapján a Szabálysértési törvény 193. § (1) bekezdés c) és d) pontjaiban a mozgáskorlátozott személyt segítő kutyák és vakvezető kutyák körén túlmutatva minden segítő kutyát kivenni indítványoz a szabálysértési tényállás alól. A 196 § (1) bekezdés b) pontja esetében pedig a segítő kutyák közül a mozgáskorlátozott személyt segítő kutyát, valamint a vakvezető kutyát látják indokoltnak kivenni a szabálysértési tényállás alól.

5.A vizsgálat megállapításai

5.1. A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése alapján a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít CRPD végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A CRPD 9. cikke pedig rögzíti, hogy *a fogyatékossgal élő személyek számára biztosítani kell az elektronikus szolgáltatások egyenlő esélyű hozzáférését.* Mindemellett az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, (...) közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

5.2. Az alapvető jogok tekintetében

A biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

5.2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi érveléssel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.¹ A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

¹ Lásd: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.² A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.³ Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírói gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. *Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá.* A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érthetetlen lényegük.

5.2.3. Hátrányos megkülönböztetés tilalma, fogyatékossgal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikkében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz.

² Lásd: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³ HALMAI GÁBOR ÉS TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó Budapest, 2003. 269. o., SÁRI JÁNOS-SOMODY BERNADETT: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 64. és 85. o.

E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, fogyatékoság) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági esetjog szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése

Az Alaptörvény Q) cikk értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében Magyarországnak biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen a CRPD által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe tartozik, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében. A CRPD 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossg alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezménnyel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezménnyel összhangban tevékenykedjenek;

e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékossg alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;

g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékosággal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékosággal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosán egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékosággal élő személyeket, ideértve a fogyatékosággal élő gyermekeket is.

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékosággal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződésai, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

5. Jelen Egyezmény rendelkezései mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

5.3. Az ügy érdeme tekintetében

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés⁴ 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A CRPD 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékosággal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása*. A CRPD alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékosággal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét*.⁵ Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékosággal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

A CRPD 9. cikke értelmében *a fogyatékosággal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékosággal élő személyek számára (...) – többek között – a nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló szolgáltatásokhoz (...) való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken*. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között az elektronikus szolgáltatásokra is vonatkoznak. A CRPD által meghatározott „egyetemes tervezés” (universal design) irányelve szerint pedig a termékek, a környezet, a programok és szolgáltatások oly módon történő tervezését értjük, hogy azok minden ember számára a lehető legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek: adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül.

Az egyetemes tervezés nem zárhatja ki a fogyatékosággal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.

⁴ Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

⁵ CRPD 3. cikk a) pont

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az CRPD 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)]⁶, amely leszögezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek. A fizikai környezethez, közlekedéshez, információhoz és kommunikációhoz – beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket –, a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítményekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség hiányában a fogyatékosokkal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.⁷

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy⁸

- a hozzáférhetőség megvalósítását fokozatos végrehajtással is biztosíthatják a részes államok, az akadályok és a korlátok rövid- és középtávú tervek alapján, hatékony módszerrel való lebontásával; mindezt folyamatosan és rendszerezetten, fokozatosan és egyenletes eloszlásban;
- a részes államok kötelesek elfogadni, kihirdetni és monitorozni a nemzeti hozzáférhetőségi standardjaikat; első lépésként egy megfelelő jogi keretrendszert kell kialakítaniuk; a részes államoknak vállalniuk kell a jogszabályok átfogó – hozzáférhetőségi szempontú – vizsgálatát a joghézagok azonosítása és monitorozása, valamint a végrehajtás érdekében;
- a részes államok segítségével lehet a hozzáférhetőségi standardok főáramának olyan meghatározása, amelyek több területet is felölelnek;
- szükséges lenne a hozzáférhetőség minimum követelményeit meghatározni a köz és a magán szféra vállalatai által, a különböző fogyatékosokkal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékosok alapján való diszkrimináció tilalmát, és amennyiben szükséges, módosítani a vonatkozó jogszabályokat;
- a részes államoknak meg kell vizsgálniuk a közbeszerzési jogszabályait is annak érdekében, hogy azok tartalmazzák-e a hozzáférhetőség követelményeit;
- a részes államok fogadjanak el akció terveket és stratégiákat a hozzáférhetőség akadályainak azonosítására, határidők meghatározásával és a humán valamint az anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásával.

Az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékosok kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékoságukból fakadó terheik csökkenthetőek.*⁹

A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és *figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek.* A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért *meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.*¹⁰

Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.¹¹

⁶ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en (letöltés 2015.03.04.)

⁷ General comment no2 (2014) I.1.

⁸ General comment no2 (2014) III.

⁹ Fot. 2. § (1) bekezdés

¹⁰ Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

¹¹ Fot. 2. § (5) bekezdés

5.3.1. A segítő kutya fogalma, alkalmazhatósága

A segítő kutya a fogyatékossgal élő személyt az egyenlő esélyű hozzáféréshez fűződő joga gyakorlásában, önálló életvitelének elősegítésében, illetve veszélyhelyzet elhárításában segítő, rehabilitációs, rehabilitációs feladatokat ellátó, a külön jogszabályban meghatározott állat-egészségügyi követelményeknek megfelelő kutya.¹² A segítő kutya típusa kiképzése és alkalmazhatósága szerint a) *vakvezető kutya*: a látássérült személy vezetésére kiképzett kutya, b) *mozgáskorlátozott személyt segítő kutya*: a mozgáskorlátozott személyt mindennapi tevékenységeinek ellátásában segítő feladatokra kiképzett kutya, c) *hangot jelző kutya*: a hallássérült személy számára veszélyt vagy egyéb fontos információt jelentő hangok jelzésére kiképzett kutya, d) *rohamjelző kutya*: az epilepsziával élő személy vagy más krónikus, rohamszerű állapotoktól veszélyeztetett személy számára a roham során segítséget nyújtó feladatokra kiképzett kutya, e) *személyi segítő kutya*: a fogyatékos személyt önálló életvitelében segítő feladatokra kiképzett kutya, f) *terápiás kutya*: a gyógypedagógiai, a szociális szolgáltatások területén pedagógiai, pszichológiai, pszichiátriai, konduktív pedagógiai rehabilitációs, illetve rehabilitációs folyamatban alkalmazott kutya lehet.¹³

A Fot. 7/A. § (1) bekezdésében meghatározott, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében a gazda és a kiképző (a továbbiakban együtt: segítő kutyát alkalmazó személy) jogosult a – az SzMM rendelet 9. § (2) szerinti kivétellel – segítő kutyával tartózkodni és a segítő kutyát használni a lakosság elől elzárt területek kivételével a Fot. 4. § f) pontja szerinti közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató területén és egyéb, mindenki számára nyitva álló létesítményben (területen), így különösen közforgalmú tömegközlekedési eszközön, üzletben, ideértve az élelmiszert árusító üzletet és a vendéglátó üzletet is, bevásárlóközpontban, piacon, vásáron, szálláshelyen, játszótéren, közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, közfürdő területén, állatkertben, közterületen.¹⁴

Terápiás kutyával tartózkodni és terápiás kutyát használni a lakosság elől elzárt területek kivételével a közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, is lehet. A jogszabályban meghatározott tanúsítvánnyal rendelkező személy jogosult arra, hogy a kiképzés alatt álló kutyával kiképzés céljából a 9. § (1) bekezdés szerinti létesítményekben tartózkodjon. Mozgólépcsővel felszerelt létesítményben (területen) a segítő kutyát alkalmazó személy jogosult a segítő kutyával az üzemképes, álló mozgólépcsőt használni. A létesítmény (terület) fenntartója, üzemeltetője, tulajdonosa, illetve az általa megbízott személy a segítő kutyát akkor távolíthatja el a létesítményből (területről), ha a segítő kutya a létesítményben (területen) tartózkodók testi épségét veszélyeztető magatartást tanúsít.¹⁵ A segítő kutyát alkalmazó személy szájkosár nélkül alkalmazhatja a segítő kutyát.¹⁶

A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében a fogyatékos személy az önálló életvitelét segítő kutyáját – külön jogszabályban meghatározottak szerint – beviheti a közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény, szolgáltató mindenki számára nyitva álló területére.¹⁷

A Fot. 4. § f) pontja értelmében *közszolgáltatás*:

fa) minden közhatalmi tevékenység – ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, valamint igazságszolgáltatási tevékenységet –, továbbá az Országgyűlés, az Országgyűlésnek beszámolóval tartozó szervek, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az ügyészség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenység,

¹² SzMM rendelet 1. § b) pont

¹³ SzMM rendelet 2. § (1) bekezdés

¹⁴ SzMM Rendelet 9. § (1) bekezdés

¹⁵ SzMM Rendelet 9. § (2)-(4) bekezdés

¹⁶ SzMM Rendelet 10. § (2) bekezdés

¹⁷ Fot. 7/C. §

fb) az állam által fenntartott intézmény által nyújtott közszolgálati médiaszolgáltatás, továbbá oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, kulturális, tudományos, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi, sport-, ifjúsági, foglalkoztatási, közlekedési szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység,

fc) a helyi és nemzetiségi önkormányzat hatásköre gyakorlása során kifejtett minden tevékenység - ideértve különösen a hatósági és egyéb közigazgatási tevékenységet -, valamint a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a nem állami, helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati fenntartó és az egyházi jogi személy által fenntartott, közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott fb) alpont szerinti szolgáltatás, ellátás, tevékenység,

fd) minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység, továbbá

fe) minden olyan hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenység, amely település vagy településrész közellátását szolgálja, használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható;

g) akadálymentesség: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. §-ának 1. pontjában meghatározott feltételeknek megfelelő épített környezet;

A Fot. 4. § h) pontja szerint

– *a szolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető* akkor, ha igénybevétele - az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal - mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető,

– *az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető*, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók,

– *az információ egyenlő eséllyel hozzáférhető* akkor, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzájutás pedig az igénybe vevő számára akadálymentes.

Az SzMM rendelet és a Fot. fenti rendelkezései a CRPD alapelvei – mint a CRPD valamennyi rendelkezése mögött általános érvénnyel ható, a részletszabályokon végighúzó, az egyes normák háttérét jelentő alapvető követelmények – közül a következőket testesítik meg a tárgykörben. A veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és *a személyek függetlenségét*; a hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség; *teljes és hatékony társadalmi részvétel és befogadás*; a fogyatékossgal élő személyek *különbözőségének tisztelete és elfogadásuk* az emberi sokszínűség, valamint az emberiség részeként; *esélyegyenlőség; hozzáférhetőség*.

Az alapelvek mellett a segítő kutya alkalmazása kapcsán – az SzMM rendeletbeli fogalom meghatározása alapján is – a CRPD 9. cikke a Hozzáférhetőségről, 19. cikke az Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás címmel, valamint a 26. cikk a Habilitációról és rehabilitációról tekintendő hivatkozási alapnak. Mindezek alapján látható, hogy a segítő kutya a fogyatékos személy életében mely meghatározó területeken nyújthat jelentős támogatást és garanciákat emberi jogai érvényesítését illetően.

5.3.2. A panaszbeadványban felmerült kérdések

5.3.2.1. A segítő kutya fogalom a Szabállysértési törvényben

Korábban, az AJB-2663/2013. számon már vizsgáltam a segítő kutyát alkalmazó személyek közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférését. A jogi szabályozással kapcsolatban ezen korábbi vizsgálat szintén feltárta, hogy az SzMM rendelet és a Szabállysértési törvény nincsenek összhangban.

Az SzMM rendelet 10. § (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a segítő kutyát alkalmazó személy szájkosár nélkül alkalmazhatja a segítő kutyát. Ezzel szemben a Szabstv. 193. § (1) bekezdés c) és d) pontja szerint, aki a felügyelete alatt álló kutyát szájkosár és póráz nélkül közforgalmú közlekedési eszközön – vakvezető, illetve mozgáskorlátozottakat segítő kutya kivételével – szállítja, élelmiszer-elárusító üzletbe, közfürdő területére vagy játszótérre – vakvezető, illetve mozgáskorlátozottakat segítő kutya kivételével – beenged, illetőleg bevisz, szabálysértést követ el. Tekintettel arra, hogy a Szabstv. a fenti tényállásban nem az SzMM rendelet „segítő kutya” fogalom-meghatározást alkalmazza, hanem azt szűkíti a vakvezető és a mozgáskorlátozott személyeket segítő kutyákra, az SzMM rendelet szerint szintén segítő kutyának minősülő hangot jelző, rohamjelző, személyi segítő, valamint a terápiás kutyát alkalmazó személy hátrányos megkülönböztetésben részesül.

Mind a belügyminiszter, mind a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár egyet értett a Szabálysértési törvény olyan irányú módosításának szükségességével, amely megfelel az SzMM rendelet segítő kutya fogalmi meghatározásának. A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár biztosított a szakmai együttműködésről, és felvette a kapcsolatot a belügyminisztérium illetékes államtitkárságával. A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár a Szabstv. 193. §-ában található veszélyeztetés kutyával tényállás megfelelő módosítása mellett a köztisztasági szabálysértési tényállás olyan irányú módosítását javasolja, hogy a 196. § (1) bekezdés b) pontban a segítő kutyák közül a mozgáskorlátozott személyt segítő kutya, valamint a vakvezető kutya képezzen kivételt a szabálysértési tényállás alól.

Fontos hangsúlyozni, hogy jelentős lépés a belügyminiszter és a szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár együttműködése, valamint a jogszabály módosítás szükségességével kapcsolatos egységes szándéka. *Ugyanis a fentiek alapján megállapítható, hogy a Szabálysértési törvény az SzMM rendelet szerinti segítőkutya fogalom helyett csupán a vakvezető és a mozgáskorlátozott személyeket segítő kutya meghatározást használja, amely tény a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszaállítást idéz elő, és az ezen rendelkezéseken alapuló téves jogalkalmazás egyéb, alapvető jogokkal összefüggő visszaállítás bekövetkezésének lehetőségét hordozza magában az érintett személyek tekintetében.*

5.3.2.2. A felvezető (gazda) jogi státusza

A hozzám forduló jelzése szerint, különböző élethelyzetekben problémát okoz családjának – illetve tudomása szerint több érintett személynek –, hogy az SzMM rendelet nem rendezi a felvezető (gazda), a fogyatékos személy és a segítőkutya hármaskörét, így a felvezető (gazda) és a fogyatékos személy segítőkutya alkalmazásával kapcsolatos jogosultságait sem. Adott esetben például amíg a gyermek fejlesztésen vesz részt, a felvezető (gazda) a gyermek – mint a segítő kutya által segített fogyatékos személy – nélkül nem tudja egyéb ügyeit intézni, és arra kényszerülnek, hogy otthon hagyják segítőkutyájukat; így viszont a kutya nem tudja teljesíteni feladatát, amelyre kiképezték (szorongásoldás új, váratlan helyzetekben, motiváció, figyelemelterelés, kioldás dührohamok közben, társadalmi befogadás elősegítése, szemléletformálás).

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár e kérdéskörben adott válasza szerint a megfelelően kiképzett kutya segítő-támogató funkciója konkrét fogyatékoságtípushoz adaptált, így az SzMM rendelet a segítő kutya alkalmazásához fűződő „mentességeket” és jogosultságokat a támogatott fogyatékos személy jelenlétéhez köti. A MATESE államtitkárságnak adott jelzése szerint a vázolt probléma leginkább azokban az esetekben jelentkezik, amikor a felvezető (gazda) és a fogyatékos személy nagyobb távolságról érkezik olyan eseményre (pl. fejlesztés), ahol a segítő kutya felügyelete nem megoldott.

Ezekben az esetekben a nagy távolság miatt életszerű, hogy a felvezető a fogyatékos személy elfoglaltsága alatti napi programjába olyan tevékenységeket is beilleszt, amiben a segítő kutya – a felvezető kiképzőhöz, vagy a segítő kutyát önállóan alkalmazó fogyatékos személyhez képest kevesebb jogosultsága miatt – nem tud részt venni.

Az államtitkár tájékoztatása kitért arra is, hogy az SzMM rendelet keretei között nem talált a tárca olyan szabályozási megoldást, ami az esetlegesen előforduló visszaélések, vagy a funkcióhoz szorosan nem kapcsolódó, parttalan segítő kutya használat veszélyét ne hordozná magában. A közreműködő szervezettel további egyeztetéseket folytatnak a helyzet rendezésére. Ugyancsak előremutató, hogy az államtitkárság további egyeztetéseket folytat a kérdésben, mindazonáltal azonban szintén jogszabályi rendezésre szorul a felvezető (gazda) jogi státuszának rögzítése is. Ahogyan – a norma szerint – a kiképzett kutya segítő-támogató funkciója konkrét fogyatékoságtípushoz, vagyis a fogyatékos személy személyéhez kapcsolódik, a segítő kutya *alkalmazása* – különösen abban az esetben, amikor nem a fogyatékos személy a gazda, illetve a fogyatékos gyermekek esetében – közvetlenül kihat a fogyatékos személy környezetére, személyi körülményeire, adott esetben a hozzátartozóira is, akik számára a segítő kutya alkalmazása így jogokat és kötelezettségeket egyaránt keletkeztet. Az SzMM rendelet rendelkezéseiből levezethető, a gazdát (így a segítő kutyával segítő és támogató fogyatékos személytől elkülönülő felvezető személyt is) terhelő ezen jelentős kötelezettségek a következők: a segítő kutya használatára, gondozására vonatkozó képzésben való részvétel és eredményes vizsga, a kapcsolódó költségek megfizetése, a segítő kutya gondozása és tartása. Ebből következően álláspontom szerint nem indokolt a jogi szabályozás megoldását az „esetlegesen előforduló visszaélések, vagy a funkcióhoz szorosan nem kapcsolódó, parttalan segítő kutya használat veszélyének” gyanújához kötni, amellyel nem állítható szembe a fogyatékos gyermeket nevelő és egyben a fogyatékos személy érdekében segítő kutyát alkalmazó szülő sok esetben erőn felüli felelősség- és tehervállalása. Ismert, hogy a segítő kutya a kiképzés eredményes teljesítése következtében válik segítő kutyává, megszerelve mindazon készségeket, amelyekkel biztonságos és megbízható módon tudja használni ezen funkciókat az egyes szituációkban a felvezetője (gazdája) felügyelete mellett, függetlenül attól, hogy a fogyatékos személy jelen van-e. Az ilyen támogató környezetben élő fogyatékos gyermeknek, személynek – a nem érintettek számára olykor jelentéktelennek tűnő – nagy segítséget jelent, hogy az őt támogató személyeket a segítő kutya használata nem akadályozza egyéb ügyeik intézésében, míg a fogyatékos személy egyéb foglalkozáson vesz részt, megteremtve ezáltal a fogyatékos személy támogatására, gondozására fordítandó minőségi időkeret növelésének, azáltal a minőségi élet lehetőségét. Álláspontom szerint nem detektálható olyan – akár költségvetési forrást érintő – hátrány vagy jogosulatlan előny sem, amely abból következne, hogy az érintett fogyatékos személy érdekében segítő kutyát alkalmazó felvezető (gazda) ugyanazon jogosultságok keretében alkalmazza a segítő kutyát, mint más esetben egy fogyatékos személy. Mindemellett a felvezető (gazda) jogi helyzetének rendezése sem igényel többletforrást. *A fentiek alapján megállapítom, hogy azon tény, hogy a fogyatékos személy segítése és támogatása érdekében segítő kutyát alkalmazó felvezető (gazda) jogi státusza rendezetlen és jogosultságai nem rögzítettek az SzMM rendeletben, valamint az ebből fakadó megszorító jogalkalmazási gyakorlat a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszaállást idéz elő, és ugyancsak visszaállást okoz a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.*

5.3.2.3. Segítő kutyát alkalmazó munkavállaló

Problémaként jelezte panaszos azt is, hogy a segítő kutyát alkalmazó fogyatékos személyek foglalkoztatásában is akadályként, hátráltató tényezőként jelenik meg a segítő kutya alkalmazása, mivel a munkahely nem minősül az SzMM rendelet terminológiája szerinti mindenki számára nyitott létesítménynek, területnek, aminek következtében a fogyatékos munkavállaló a munkáltató mérlegelésétől és „jóindulatától” függő kiszolgáltatott helyzetbe kerül azon kérdés vonatkozásában, hogy az önálló életvitel folytatásában segítő kutyáját beviheti-e munkahelyére. Az államtitkár a panasz ezen felvetésére nem tért ki, de jelezte, hogy az SzMM rendelet hatályba lépése óta eltelt időszak tapasztalata szerint a társadalmi élet szereplői egyre több ismerettel rendelkeznek és elfogadást tanúsítanak a segítő kutyát alkalmazók iránt.

Ez pedig befolyással van a segítő munkát átmenetileg közvetlenül nem végző, egyéb tevékenységet végző fogyatékos személyre várakozó segítő kutyák elfogadására és felügyeletére is. Ebből következően adott esetben a fogyatékos személy segítő kutyája a fogyatékos személy munkahelyén is hozzájárulhat a befogadó szemléletmód kialakításához, formálásához. A segítő kutya alkalmazása kapcsán a munkahely hozzáférhetőségével, és a segítő kutyát alkalmazó fogyatékos személy munka jogviszonyával kapcsolatos egyéb kérdéseket, döntéseket magánjogi jellegűknél fogva minden alkalommal az egyedi esetben célszerű értékelni és vizsgálni. Ez az egyebekben nagyon fontos kérdéskör a túlnyomó részt magánjogi jellege miatt és konkrét egyedi ügy hiányában az ombudsmani eszközökkel jelen vizsgálatban eredményesen nem vizsgálható, azonban az egyedi esetekben a következő garanciális alapelvek (úgy mint ésszerű alkalmazkodás, egyenlő bánásmód követelménye, egyenlő esélyű hozzáférés) hozhatók fel a segítő kutyát alkalmazó fogyatékos személy foglalkoztatása érdekében.

A CRPD 27. cikke a Munkavállalás és foglalkoztatás címszó alatt a következőket deklarálja:

1. A részes államok *elismerik a fogyatékossgal élő személyek munkavállaláshoz való jogát, másokkal azonos alapon*; ez magában foglalja egy, a fogyatékossgal élő személyek *számára nyitott, befogadó és hozzáférhető munkaerő-piacon szabadon választott és elfogadott munka* révén nyerhető megélhetés lehetőségének jogát. A részes államok védik és segítik a munkához való jog érvényesülését – ideértve azokat is, akik a munkavégzés ideje alatt váltak fogyatékossgal –, azáltal, hogy megteszik a szükséges lépéseket, akár törvényalkotás útján is, annak érdekében, hogy többek között: a) megtiltsanak mindennemű, a fogyatékossgal alapján történő, a munkavállalás bármely formájával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést, beleértve a munkaerő-toborzás, az alkalmazás és a foglalkoztatás feltételeit, a foglalkoztatás folytonosságát, a szakmai előmenetelt, valamint a biztonságos és egészséges munkakörülményeket; b) a fogyatékossgal élő személyek méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jogát másokkal azonos alapon védjék, beleértve az esélyegyenlőséget és az azonos értékű munkáért járó azonos díjazást, a biztonságos és egészséges munkakörülményeket, beleértve a zaklatás elleni védelmet és a sérelmek orvoslását; (...) i) biztosítsák, hogy a munkahelyen ésszerű elhelyezés legyen biztosítva a fogyatékossgal élő személyek számára.

A CRPD 2. cikke értelmében a *fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés* a fogyatékossgal alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy bármely egyéb területen. *Ez a hátrányos megkülönböztetés minden formáját magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását.*

Az *ésszerű alkalmazkodás* az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.

Az Mt.51. § (5) bekezdése kimondja, hogy a fogyatékossgal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az *ésszerű alkalmazkodás* feltételeinek biztosításáról. A Fot. a Foglalkoztatás címszó alatt a következőket rögzíti:

A foglalkoztatást biztosító *munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezetet*, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető.

A *munkáltató* a fogyatékos személy munkához jutásának elősegítése érdekében – a felvételi eljárás során – *köteles biztosítani az egyenlő eséllyel hozzáférhető környezetet*. A munkáltatót ez utóbbi kötelezettség abban az esetben terheli, amennyiben a) a megüresedett álláshelyet nyilvánosan meghirdette, b) az álláshelyre a fogyatékos személy oly módon jelentkezett, hogy jelezte a meghallgatáshoz szükséges speciális igényeit, és c) azok biztosítása a munkáltató számára nem jelent aránytalanul nagy terhet.

Aránytalanul nagy tehernek minősül az, ha a kötelezettség teljesítése a munkáltató működését ellehetetleníti.¹⁸

A Hozzáférhetőség cím alatt a CRPD 9. cikke kimondja, hogy

1. A fogyatékossgal élő személyek *önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében* a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak: a) épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek; b) információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.

A fentiek alapján álláspontom szerint, mivel a segítő kutya a fogyatékos személyt az egyenlő esélyű hozzáféréshez fűződő joga gyakorlásában, önálló életvitelének elősegítésében, illetve veszélyhelyzet elhárításában segíti és támogatja, a fentiekben részletezett három alapelvnek – úgymint az *ésszerű alkalmazkodás, az egyenlő bánásmód* követelménye, az *egyenlő esélyű hozzáférés* – a foglalkoztatás területén is érvényesülnie kell, ellenkező esetben alapjogi sérelem merül fel, amellyel kapcsolatos igény különböző eljárásokban érvényesíthető (polgári peres eljárás, munkajogi per, Egyenlő Bánásmód Hatóság, ombudsman eljárásának kezdeményezése).

6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszasság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy a jelentésben tett megállapítások alapján fontolja meg a Szabálysértési törvény olyan irányú módosításának a kezdeményezését, amely szerint
 - 1.1. a Szabálysértési törvény 193. § (1) bekezdés c) és d) pontjaiban minden segítő kutya kikerül a szabálysértési tényállás alól, valamint
 - 1.2. a Szabálysértési törvény 196. § (1) bekezdés b) pontja esetében a segítő kutyák közül a mozgáskorlátozott személyt segítő kutya, valamint a vakvezető kutya kikerül a szabálysértési tényállás alól.
2. az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jelentésben foglaltak alapján fontolja meg a 27/2009. (XII. 3.) SzMM rendelet olyan irányú módosításának a kezdeményezését, amely a fogyatékos személy segítése és támogatása céljából segítő kutyát alkalmazó felvezető (gazda) jogi helyzetét, hátrányos megkülönböztetés nélkül rögzíti.
3. az Ajb. 32. §-a alapján felkérem a *emberi erőforrások miniszterét*, hogy fontolja meg olyan programok, kampányok szervezését, amelyeknek elsődleges célja a hatóságok és a közszolgáltatást nyújtó szervezetek minél szélesebb körű tájékoztatása, az előítéletek és a félelmek feloldása a segítő kutyát alkalmazó személyek vonatkozásában.

Budapest, 2017. január

Székely László

¹⁸ Fot. 15. § (2)-(4) bekezdések